

**MODALIDADES MIXTAS DE PRODUCCIÓN DE  
HÁBITAT POR PARTE DE SECTORES POPULARES:  
ORGANIZACIONES SOCIALES Y ESTADO.  
EL CASO DE LA ORGANIZACIÓN BARRIAL  
TUPAC AMARU EN JUJUY-ARGENTINA**

**MIXED MODALITIES OF HABITAT PRODUCTION BY  
POPULAR SECTORS: SOCIAL ORGANIZATIONS AND  
THE STATE. THE CASE OF THE ORGANIZACIÓN  
BARRIAL TUPAC AMARU IN JUJUY-ARGENTINA**

**Fernanda Valeria Torres**

Consejo Nacional de Investigaciones  
Científicas y Técnicas (CONICET)  
Universidad Nacional de La Plata, Argentina  
ftorres@fahce.unlp.edu.ar

**Cómo citar / citation**

Torres, Fernanda Valeria (2018) "Modalidades mixtas de producción de hábitat por parte de sectores populares: organizaciones sociales y Estado. El caso de la Organización Barrial Tupac Amaru en Jujuy-Argentina". *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, 13(Extra 1): 411-438. doi: 10.14198/OBETS2018.13.1.15

**Resumen**

El presente trabajo recupera algunos debates respecto a las modalidades de acceso al suelo urbano y a la vivienda por parte de sectores medios y bajos en las ciudades latinoamericanas (Abramo, 2003), situando dicho debate a la luz del proceso protagonizado por una organización social en la ciudad de San Salvador de Jujuy: la Organización Barrial Tupac Amaru (OBTA). Se trata de una organización que construyó barrios de viviendas sociales en diferentes localidades de la provincia y, especialmente, en la ciudad capital de San Salvador de Jujuy, transformándose en un actor económico, político y social de considerable peso, que se articuló de manera particular con el Estado y sus políticas habitacionales.

En primer lugar, se reconstruirá brevemente el contexto socioeconómico del período denominado de la posconvertibilidad en Argentina y se caracterizará el rol del Estado, especialmente en lo atinente a las políticas habitacionales durante dicho período, teniendo presente en ambos ejes las particularidades del contexto subnacional de Jujuy. En segundo lugar, se presentará a la organización bajo estudio, prestándole atención a las disputas que protagonizaron a la hora de poner bajo un signo de interrogación el modelo de ciudad imperante en Jujuy, a través del proceso de producción de hábitat popular. Por último, se presentarán los resultados que, bajo la clave de lectura elegida, permiten repensar las modalidades populares de producción de las ciudades, organizadas de manera mixta entre el Estado y las organizaciones sociales y políticas, en contextos de redefinición del rol estatal.

### **Palabras Claves**

Hábitat; acceso a la vivienda; políticas habitacionales; Organización Barrial Tupac Amaru; Argentina.

### **Abstract**

This work recovers some appreciations regarding the modalities of access to urban land and housing by middle and lower sectors in Latin American cities (Abramo, 2003), placing this debate in the light of the process carried out by a social organization in the city of San Salvador de Jujuy: the Organización Barrial Tupac Amaru (OBTA). This is an organization that built neighborhoods of social housing in different localities of the province and, especially, in the provincial capital of San Salvador de Jujuy, transforming itself into an economic, political, and social actor of considerable weight, which was articulated in a particular way with the State and its housing policies, creating a mixed modality between the logic of necessity and the logic of the State to achieve access to urban land by the popular sectors of Jujuy.

First, the socio-economic context of the so-called post-convertibility period in Argentina will be briefly reconstructed and the role of the State will be characterized, especially in relation to housing policies, keeping in mind the peculiarities of the Jujuy subnational context. Secondly, we present the organization under study, characterizing its context of emergence and main characteristics in its developed, paying attention to the disputes that took place at the time of putting under a question mark the prevailing city model in Jujuy, through the process of popular habitat production. Finally, we present the results that, under the perspective chosen, allows us to conclude that the way of construction of popular habitat that was carried out in this case supposed a mixed combination of the logic of necessity and the logic of the state, under redefinition of state role.

### **Keywords**

Habitat; public urban policies; access to land; Organización Barrial Tupac Amaru; Argentina.

---

### **Extended Abstract**

This work recovers some appreciations regarding the modalities of access to urban land and housing by middle and lower sectors in Latin American cities

(Abramo, 2003), placing this debate in the light of the process carried out by a social organization in the city of San Salvador de Jujuy: the Organización Barrial Tupac Amaru (OBTA). This is an organization that built neighborhoods of social housing in different localities of the province and, especially, in the provincial capital of San Salvador de Jujuy, transforming itself into an economic, political, and social actor of considerable weight, which was articulated in a particular way with the State and its housing policies, creating a mixed modality between the logic of necessity and the logic of the State to achieve access to urban land by the popular sectors of Jujuy. To this end, a case study on the OBTA has been developed, under a qualitative analysis modality that draws on different methods of data construction: participant observation, in-depth interviews –a total of 20 recorded– and secondary source surveys. The ethnographic account of an event of mobilization and protest is included, which illustrates in an original way a context of transition and threat, originated in the change of political sign of the government, revealing many of the characteristics and the conditionings of the analyzed phenomenon.

First, the socio-economic context of the so-called post-convertibility period in Argentina will be briefly reconstructed and the role of the State will be characterized, especially in relation to housing policies, keeping in mind the peculiarities of the Jujuy subnational context. It is noticeable, in this reconstruction, on the one hand, the reactivation of the State and its growing tendency to centralize decision-making and the financing of programs aimed at alleviating housing deficits in the country. On the other hand, the observation that the improvement in incomes of the low and middle sectors during the period did not translate into a reduction of segregation, urban fragmentation or, in short, better possibilities to access land and quality housing (Kessler, 2014 and Prévot-Schapira and Velut, 2016). Regarding the particular situation of Jujuy, the peculiar temporality in relation to social mobilization against the neoliberal measures and the conditions of structural poverty in the region is highlighted.

Secondly, we present the organization under study, characterizing its context of emergence and main characteristics in its developed, paying attention to the disputes that took place at the time of putting under a question mark the prevailing city model in Jujuy, through the process of popular habitat production. We include the ethnographic account of a claim made by the organization to the provincial public institution for the awarding of social housing (IVUJ). This mobilization was carried out at a time considered a hinge in the development of the organization, after the electoral triumph of its main political adversary at the local level. Also, the transformation of the discourse and the logic of operation of that same organization will be analyzed, after the change of administration.

On these references is based the analysis of the particularities that the modality of construction of popular habitat assumed in the analyzed case, recovering the logics discriminated by Abramo, highlighting the significance of the logic of necessity and the logic of the State to articulate access to urban land and housing, which allow us to rethink the popular modes of production of

cities, organized in a mixed manner between the State and social and political organizations, in contexts of redefinition of the state role and political tension scale according to their jurisdictions.

The territorialization of capital means the deterritorialization of popular sectors historically postponed in Jujuy and particularly marginalized from the social system during the "hard" years of neoliberalism in our country. These processes are not linear or separate, and contain a contradiction, because in the territorialization of one the production and reproduction of the other is incorporated. We can return to Lefebvre, and point out that the unprotected or subaltern sectors are territorialized mainly through the process of appropriation of space, and not so much through the process of domination, involving the construction of lived spaces, with a symbolic and existential load very present and determinant. The housing districts of the Tupac can be understood as appropriate and dominated spaces, but with a certain preeminence of the first adjective on the second.

The State, understood as a space of complex and contradictory social relations, crossed by opposing intentions that must be temporarily "sutured" in specific orientations, intervenes in these processes of territorialization and deterritorialization with a powerful force. The actions and omissions of the provincial government in Jujuy, carried out fundamentally during neoliberalism, by not articulating public policies to address the needs of the most vulnerable and unprotected sectors before the labor and real estate market, paved the way for the deterritorialization of the popular sectors of the land urban area of San Salvador de Jujuy, whose most evident symptom is the housing deficit. And, before this scenario, the practices of territorialization of the Tupac under the form of construction of residential neighborhoods planned and inhabited by the organization supposes on the one hand its conformation as a socioterritorial movement and, on the other, a tension relation with the provincial State and of coordination and dependence of the national State.

The logic of necessity was the predominant logic in the settlement process of the Tupac Amaru in the Alto Comedero neighborhood of Jujuy, families that could not access housing through the logic of the market because they were individuals without work or with low income, or through the logic of the state, path plagued by requirements and very long lists to be eligible for a home.

As we already pointed out, the logic of the State was not absent. The State was the main source of financing for the housing self-construction process, but "the" State operates fragmented into, at least, two differentiated faces according to its scale: the State at the national level and the State at the provincial level. On the other hand, although the funding sources came from the state programs, the resolution of the lands in which to develop the buildings, the organization, management and execution of the works was entirely in the hands of the social organization. The first issue is undoubtedly the most controversial because it combines the informal appropriation of urban land through an occupation without securitization of the land with construction legally sanctioned through financing mechanisms, inspections of work progress, and other mechanisms of state control. This combines, in a paradoxical way, a

urbanization process that is at the same time informal and formal, which allows us to conclude that the way of construction of popular habitat that was carried out in this corner of our country supposed a mixed combination of the logic of necessity and the logic of the state, pending analyses that allow comparing similar processes in other locations that help to understand differential ways of building cities in Latin America, enabling reflections on more equitable forms, although not exempt of difficulties and contradictions, that guarantee access to cities as a social right.

## 1. INTRODUCCIÓN

Las ciudades latinoamericanas han sido problematizadas ampliamente bajo la premisa de la desigualdad social como su impronta más notable. Ciudades informales, ciudades fragmentadas, ciudades mosaico. Cabría la voz de alerta en torno a no caer en la trampa que ubica la temporalidad única como la madre de los jueces en torno a trayectorias homogéneas en las que pueden distinguirse contextos y situaciones con mayor o menor desarrollo (Massey, 2005); pero, sin dudas, la desigualdad social en América Latina tiene su correlato indiscutible en una pronunciada desigualdad urbana.

El presente trabajo recupera algunos debates respecto a las modalidades de acceso al suelo urbano y a la vivienda por parte de sectores medios y bajos en las ciudades latinoamericanas (Abramo, 2003), situando dicho debate a la luz del proceso protagonizado por una organización social en la ciudad de San Salvador de Jujuy: la Organización Barrial Tupac Amaru (OBTA), sobre cuyos procesos de movilización, territorialización e institucionalización vengo investigando hace ya varios años y con cuyo proceso de disputa urbana me identifiqué y defendiendo en un proceso de coinvestigación<sup>1</sup>.

En primer lugar, se reconstruirá brevemente el contexto socioeconómico del periodo denominado de la posconvertibilidad en Argentina y se caracterizará el rol del Estado, especialmente en lo atinente a las políticas habitacionales durante dicho periodo, teniendo presente en ambos ejes las particularidades del contexto subnacional de Jujuy. En segundo lugar, se presentará a la organización bajo estudio, prestandole atención a las disputas que protagonizaron

---

<sup>1</sup> Si bien no soy una militante de la organización, comulgo con varios de sus objetivos e ideas, amén de que relaciones de pertenencia militante me acercan y me han facilitado su confianza y posibilidades de acceso a participar en varias de las actividades que se recuperan y analizan en este artículo. Podemos apoyarnos en la propuesta defendida por Hale (2006), en torno a la investigación militante como una metodología por la cual afirmamos un compromiso político con un grupo organizado en lucha y que genera conocimientos “desde, con y para” este grupo. Borio et. al. (2004), definen a este tipo de prácticas de investigación como coinvestigación.

a la hora de poner bajo un signo de interrogación el modelo de ciudad imperante en Jujuy, a través del proceso de producción de hábitat popular. Por último, se presentarán los resultados que, bajo la clave de lectura elegida, permiten repensar las modalidades populares de producción de las ciudades, organizadas de manera mixta entre el Estado y las organizaciones sociales y políticas, en contextos de redefinición del rol estatal.

### 1.1. Nuevos tiempos, la posconvertibilidad: economía y política en Jujuy

Jujuy es una provincia ubicada en el llamado Norte Grande Argentino, límite con los vecinos países de Bolivia y Chile, pequeña en términos geográficos, poblacionales y económicos, que sufrió de manera particularmente profunda las consecuencias de las políticas neoliberales implementadas en Argentina desde mediados de la década del setenta. Entre los rasgos a resaltar, podemos mencionar en primer lugar, el carácter monopólico y concentrado del sector productivo privado, reforzado por una estructura latifundista en el campo. La actividad fundamental de la provincia es la agroindustria azucarera, seguida por sus industrias derivadas; todas presentan un alto grado de concentración productiva y centralización del capital (Aramayo, 2009), destacándose la preeminencia de la empresa agroindustrial Ledesma, líder en el mercado del azúcar, alcohol, papel, entre otros. Tal como es señalado por los autores que refieren al proceso, el Estado ha ido adquiriendo un rol central como generador de empleo (Iñigo Carrera y Gómez, 2011; Aramayo, 2009).

Con la aplicación del Plan de Convertibilidad en 1991, durante el gobierno neoliberal de Carlos Menem, las transformaciones en la estructura económica, que ya se venían desarrollando desde 1976, se profundizaron. Políticas combinadas de desregulación estatal, aumento de la concentración económica y procesos de privatización, junto con la apertura económica y su consecuente destrucción del mercado de producción agroindustrial interno, trajeron consigo una masiva pérdida de empleos y el aumento de los niveles de pobreza e indigencia en la provincia (Golovanevsky y Sala, 2003).

Luego de la crisis de 2001, entre los segundos semestres del 2002 y 2008, el país registró tasas de crecimiento superiores al 8 por ciento anual, el repunte de las tasas de ahorro e inversión a los máximos históricos de cerca del 30% y 24%, respectivamente, la acumulación de reservas internacionales fundada en el superávit del balance comercial y en la cuenta corriente del balance de pagos, la reducción a la mitad de la tasa de desempleo y un alivio a la pobreza acumulada durante el cuarto de siglo de la hegemonía neoliberal; podemos inferir que se inicia un ciclo de crecimiento económico, que implicó una mejora notable de los ingresos de casi todos los sectores de la economía. Específi-

camente en lo atinente a las políticas públicas, y teniendo en cuenta el cambio de gestión en el 2003 que supuso el inicio del período kirchnerista, se da comienzo a un proceso de reactivación del rol interventor del Estado, marcando un quiebre con el período neoliberal previo; aunque, como veremos, con matices según las áreas y problemáticas.

En el ámbito referido al suelo urbano y viviendas, se produce en todo el país, incluyendo a la provincia de Jujuy, un creciente dinamismo del sector inmobiliario por la conjunción de diversas dimensiones: en primer lugar el rol activo del Estado, que aumenta considerablemente sus inversiones en infraestructura con la consecuente valorización del suelo; en segundo lugar, el aumento de la capacidad de consumo de los sectores medio y medio altos del país que aumentan la demanda de bienes inmuebles de alto valor junto con la insuficiente disponibilidad de créditos inmobiliarios para sectores de ingresos medios y bajos, quienes, imposibilitados de acceder al mercado inmobiliario formal en tanto propietarios, engrosan la creciente inquilinización y densificación de villas y asentamientos. De acuerdo a Kessler, podemos afirmar que en el período que se abre en 2003 y, aun considerando la relativa mejora en sus ingresos, los sectores medios y bajos siguieron encontrando dificultades para acceder al suelo y la vivienda de calidad (Kessler, 2014). Con esto coinciden Prévot-Schapira y Velut (2016), indicando que dichas mejoras no significaron la reducción de la segregación ni el fin de la fragmentación urbana. Por el contrario, se mantienen los mecanismos de asignación de ciertos grupos sociales a localizaciones segregadas por la confluencia de diferentes elementos: por el comportamiento del precio del suelo y los inmuebles, por la ejecución de emprendimientos inmobiliarios destinados a categorías sociales altas y por la relegación de la construcción de viviendas sociales en suelo barato, localizaciones periféricas y distantes de los centros urbanos. Estos elementos, como veremos más adelante, pueden ser comprobados en el caso que nos ocupa, lo que demuestra que es parte de un escenario que se replica a nivel nacional.

Lo anterior no impide reconocer que el Estado reconfiguró en parte su estrategia política para atender la problemática del acceso a la vivienda, fundamentalmente en lo que hace a la centralización de la toma de decisiones y el financiamiento de los programas tendientes a aliviar los déficits habitacionales en el país:

A diferencia de la estrategia descentralizadora de la década de 1990, con la nueva gestión se privilegió la centralización, redefiniendo las relaciones del Estado nacional con las provincias y los municipios, destacándose el diseño y la ejecución de operatorias masivas destinadas a viabilizar el acceso al suelo y la vivienda para sectores de menores ingresos y que además pretendieron

atender las necesidades de empleo y del sector de la construcción. Las más relevantes fueron el Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV) y el Programa de Emergencia Habitacional (PEH) (Canestraro, 2016:58)

Ambos programas citados, buscan reactivar la construcción de viviendas sociales y recuperar la herencia del Fondo Nacional de la vivienda (Fonavi), progresivamente desmantelado. El grueso de los fondos destinados a financiarlos proviene de las arcas del gobierno nacional. Podríamos pensar, junto con Prévot-Schapira y Velut (2016) que se reanuda la política de vivienda del primer peronismo, pero sin apoyarse en los sindicatos y en los trabajadores formales, sino en los gobiernos provinciales y municipales, a través de organizaciones sociales y los sectores desocupados o trabajadores informales nucleados en cooperativas. Este tipo de esquema puede observarse en la provincia de Chaco con el Movimiento de Trabajadores Desocupados (MTD) Emerenciano, en la provincia de Buenos Aires con el Movimiento Territorial de Liberación (MTL), en CABA y en diferentes provincias del país con el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI) y con la Organización Barrial Tupac Amaru (OBTA), por nombrar los casos con mayor trayectoria y más paradigmáticos. En el presente trabajo, nos ocuparemos de esta última organización, dedicándonos al desarrollo territorial protagonizado en la provincia de Jujuy y especialmente en su ciudad capital, San Salvador de Jujuy. Es para destacar que este trabajo forma parte de un trabajo de investigación más extenso en torno a la OBTA en la ciudad de San Salvador de Jujuy, dedicado a conocer y analizar los procesos territoriales que inciden en los mecanismos de institucionalización y/o desinstitucionalización desarrollados por la organización en la ciudad.

## 1.2. La Organización Barrial Tupac Amaru

La OBTA da sus primeros pasos a fines de la década del noventa acompañando las demandas de mercadería y obtención de Planes Sociales de atención al desempleo durante el gobierno nacional de Fernando De la Rúa (1999-2001) y el posterior de Eduardo Duhalde (2002-2003). Su principal referente es Milagro Sala, hasta ese momento militante de un sindicato de empleados estatales (Asociación Trabajadores del Estado, ATE dentro de la CTA), uno de los protagonistas de las luchas provinciales contra el ajuste neoliberal. Ella promueve la creación de la OBTA a los fines de organizar los barrios de Jujuy. Milagro, “la Mila” o “la flaca”, como se la conoce, posee una capacidad de liderazgo indiscutido; liderazgo carismático y personalista, asociando afectividad, capacidad inagotable de trabajo, disciplina y rigidez.



En el 2004, la organización se adaptó al modelo cooperativo para poder cumplir con el ya mencionado Programa Federal de Emergencia Habitacional para la construcción de viviendas, desarrollado durante la presidencia de Néstor Kirchner. Este momento supuso una profunda transformación organizativa, de escala de acción de la organización y de crecimiento en términos de miembros, recursos y obras realizadas por la Tupac.

Lo que aquí interesa resaltar es el nivel de desarrollo alcanzado por la organización en la provincia, que puede resumirse a partir de un dato revelador: la OBTA era en 2014 el tercer empleador a nivel provincial (luego del Estado y la Empresa Ledesma), contaba con alrededor de 70.000 afiliados en Jujuy y 150.000 si se cuentan las otras provincias (OBTA, Anuario, 2014:2). Pero no sólo es importante atender la dimensión cuantitativa: la organización supo establecer un sistema de gestión y resolución de los principales problemas que suelen aquejar a los sectores populares en una buena parte del territorio provincial y ante los cuales el Estado no daba respuesta. Me refiero a problemas en torno, como ya dijimos, al empleo; problemas en torno a la atención de la salud; al acceso a la educación y al acceso a la vivienda propia. La resolución de esta última problemática, como analizaré a continuación, se desarrollará como un eslabón fundamental para comprender el proceso (y el poder) territorial construido por la OBTA.

La organización comienza a construir viviendas en el año 2004, a partir de lograr la obtención directa del financiamiento que provenía del Ministerio de Planificación Federal, Inversión pública y Servicios de la nación, con intervención del Ministerio de Desarrollo Social, a través de la creación de cooperativas.

La modalidad que asumieron dichas cooperativas merece algunas aclaraciones. Si bien las cooperativas de trabajo pueden ser entendidas como una de las formas de la economía social y solidaria, en el caso que nos ocupa no son propiamente tales, sino que son organizadas y gestionada por el Estado (en este caso particularmente por el estado nacional). Por eso las denominaremos cooperativas mixtas; son cooperativas de origen y gestión estatal y se trata de unidades productivas creadas por el Estado para cumplir con algún servicio comunitario y/o para generar trabajo, donde el sueldo a los trabajadores lo paga el Estado y las decisiones estructurales las toman los funcionarios; pero la cotidianeidad y los márgenes de maniobra en términos de cómo organizar el trabajo, cómo efectivizar los pagos de salario, etc., quedan en manos de las organizaciones.

Luego de corroborar que la organización logró construir las viviendas acordadas no sólo en un plazo menor al pautado sino con un costo también menor, el financiamiento se fue incrementando a lo largo de los años para la realización

de más y más viviendas que fueron abriendo la posibilidad de crecimiento de la Tupac.

A través de la construcción de viviendas a un costo menor, la organización pudo contar con dinero de “saldo a favor”, con el cual construir ya no casas sino escuelas, centros de salud, polideportivos, fábricas, etc. Así lo resume uno de los referentes principales de la organización: “La clave nuestra está en la posibilidad de financiarnos a través del ahorro que ganamos con cada vivienda que hacemos a un costo más bajo. Y ese ahorro lo pusimos en infraestructura y servicios para la gente” (Ricardo, S. S. de Jujuy, 09/04/15).

Construyeron 8000 viviendas en toda la provincia, a través de un total de 157 cooperativas (cinco cooperativas textiles y el resto cooperativas de vivienda) (OBTA Anuario, 2014:4).

Por otro lado, la organización protagonizó un proceso de institucionalización reciente que protagonizó la organización. A partir del año 2011, la OBTA se integró a la política formal con la creación del Partido por la Soberanía y el Frente Unidos y Organizados (FUyO), herramienta con la que se obtuvo un muy buen resultado electoral en las elecciones legislativas del año 2013, consiguiendo cuatro diputados provinciales, con Milagro Sala encabezando la lista y una decena de legisladores municipales en su primera experiencia de competencia electoral.

Si bien el análisis de este caso despierta muchos interrogantes a ser atendidos, en este artículo me interesa prestar atención al proceso de producción de hábitat popular en el Barrio de la Tupac en Alto Comedero, S. S. de Jujuy, en los márgenes de una ciudad marcada por la desigualdad y la segregación social urbana, buscando dar cuenta de una modalidad compleja y mixturada de acceso al suelo urbano por parte de los sectores populares que, no obstante estar marcada por la historia y las particularidades del caso, puede iluminar modalidades de intervención urbana por parte de organizaciones sociales en relación –tensionada– con el Estado y con diversos procesos de institucionalización.

## 2. Herramientas teórico-metodológicas

La ciudad es un espacio social que se produce de manera permanente y siempre en disputa, a través de múltiples relaciones de poder, de producción, de consumo, constituyendo territorios y lugares; parafraseando a Lefebvre (2013), podemos decir que se construyen espacios apropiados y espacios dominados. Y las interacciones entre éstos configuran una cartografía que ayuda a comprender las relaciones sociales fundamentales de la sociedad. Los sujetos sociales, culturales, económicos, políticos que se especializan en la ciudad, no lo hacen

de manera azarosa, se delinean ciertas expresiones paradigmáticas de las ciudades contemporáneas: centro versus periferia o norte vs sur. El centro y/o el norte, al menos en la mayoría de las ciudades argentinas, se identifican con el lugar signado por la abundancia de capacidad de consumo, de decisión, de participación y hasta de sentido estético; mientras que la periferia y/o el sur, se caracterizan por todo lo contrario.

La ciudad, de acuerdo al mismo Lefebvre (2013) y a Harvey (2008), es un fenómeno social que se comprende en tanto eslabón fundamental del desarrollo del capital para poder ubicar sus excedentes y capitalizarlos; por eso las disputas por definir el modelo de ciudad son disputas centrales a la hora de poner en cuestión las modalidades de dominación social y política y su legitimidad.

Una ciudad configurada bajo el paradigma de la mercantilización, gestionada únicamente a través de sus valores de cambio y por la posibilidad de su patrimonialización, colabora en configurar una ciudad excluyente, autoritaria, legitimada en su desigualdad constitutiva. Se restringe el acceso a condiciones de mejor calidad de vida reguladas en el cruce Estado-mercado: el acceso al transporte público, a bienes culturales, a requisitos mínimos de habitabilidad proporcionados por el Estado (cloacas, servicios).

Una ciudad democratizada, donde los valores de la igualdad social puedan ser los predominantes, tenderá a construir mecanismos de apertura hacia otras formas posibles de habitar y construir la ciudad, vis a vis, otra sociedad. Por eso Lefebvre fue claro cuando sentenció: “toda revolución será urbana o no será”.

La transformación de la ciudad obedece tanto, de acuerdo a Castells (1986), a la acción de los intereses dominantes como a la resistencia y desafío que oponen las bases populares a esa dominación. Por eso consideramos central prestar atención a las propuestas de otras ciudades posibles que los sectores populares han ensayado en ciertos contextos como el latinoamericano, donde desde organizaciones y movimientos sociales, como la estudiada en el presente trabajo, se han desarrollado procesos de producción colectiva de hábitat populares.

Considero central comenzar por problematizar el hábitat en tanto una formulación particular del espacio social, entendiéndolo a este desde la perspectiva de Doreen Massey (2005): como producto de relaciones sociales, posibilitando la multiplicidad y en constante producción y transformación, nunca cerrado. El espacio habilita la pregunta política por excelencia en torno a la manera mediante la cual podemos vivir juntos, la modalidad para poder convivir, coexistir; y esta situación se expresa contemporánea y fundamentalmente en la forma, las tensiones, las decisiones y las perplejidades que se entranan en la ciudad.

El hábitat, asimismo, puede considerarse un fragmento de sentido que ayuda a recomponer la totalidad del espacio social. Frente a la idea de las ciudades como espacios funcionales, diagramadas e interpretadas por la técnica y el capital que pretende darle a éstas un significado unívoco y permanente, las resistencias militantes y cotidianas de las expresiones populares organizadas desatienden y ponen en cuestión esas pretensiones:

(...) la combatividad de los movimientos ciudadanos ha puesto en evidencia, de hecho, la presencia activa del habitar frente a la concepción rígida del hábitat. Este habitar creativo, en el que los actores sociales son protagonistas, está en la base de la construcción social del espacio en el otorgamiento de múltiples significados al lugar. (Martínez, 1995: 3)

Consideramos que el hábitat popular construido desde experiencias organizativas de colectivos movilizados en el caso que nos ocupa, lejos de dotar de caracteres de rigidez al hábitat, lo transforman e interrogan con novedosos acercamientos. Abriendo problemáticas e iluminando dificultades y contradicciones en su accionar.

La forma de acceso al suelo urbano por parte de los pobres, de acuerdo a Pedro Abramo (2003), se resuelve mediante tres lógicas distinguibles de acción social: la lógica del Estado, que supone la imposición de la decisión oficial en torno a la distribución y selección y modalidad de acceso y usufructo del suelo urbano, que garantice el mayor grado de bienestar social, sobre las voluntades de los individuos de la sociedad civil. La segunda es la lógica del mercado, según la cual se consolida un espacio en el cual se encuentran los ofertantes y demandantes de suelo urbano para dirimir su intercambio, pudiendo estar este sujeto a las normas jurídicas y urbanísticas, o no: mercado formal o informal, respectivamente. Por último, identifica la lógica de la necesidad, relacionada con las motivaciones originadas en la pobreza, en la carencia de capitales tanto económicos como institucionales y políticos que redunda en procesos de acciones colectivas, con ocupación de tierras. De acuerdo al autor, cada una de las lógicas determina un marco de referencia particular para la toma de decisiones respecto a las selecciones locacionales, usos de servicios públicos e infraestructura. Particularmente en América Latina, muchas de sus grandes ciudades se urbanizaron bajo la lógica de la necesidad y de los mercados informales, constituyendo lo que el autor denomina como *ciudades informales*, atravesadas por las problemáticas de la desigualdad urbana y social. La informalidad en el acceso al suelo en las ciudades latinoamericanas pasó de ser excepcional a ser generalizada, en el marco del ciclo neoliberal que se profundiza en la década de 1990 (Clichevsky, 2003).

Este trabajo analiza una modalidad que consideramos mixta: entre la lógica de la necesidad y la lógica estatal, dando cuenta de un proceso de producción de hábitat popular por parte de una organización social y política que, imbricada con el Estado de manera tensionada escalarmente, protagonizó procesos territoriales de construcción colectiva de otra ciudad, opuesta a la lógica del mercado, pero que no pudo salirse de la dinámica propia de la ciudad informal, aunque con el aval de una parte del Estado. Si bien no puede plantearse como un caso generalizable, sí es posible decir que delinea un camino compartido por diversas experiencias organizativas en las cuales el Estado ha sido sobredeterminante (Shetman, 2009).

La hipótesis que se busca defender es que, en contextos de crecimiento de las clases trabajadoras urbanas excluidas social y políticamente durante el período postindustrial, particularmente durante el gobierno neoliberal del presidente Menem (1989-1999), la producción social del territorio urbano, en la forma del barrio, fue central para la producción de nuevas subjetividades y formas de organización política en Argentina durante la década de 1990 y la primera década de los 2000. Pero dichas subjetividades políticas novedosas no redundaron en la posibilidad de plantear otro modelo de ciudad que trascienda los límites de la informalidad. Tras la elección de los gobiernos de centro izquierda de Kirchner (2003-2015), algunos movimientos vieron una oportunidad política desde abajo, y fueron seducidos desde arriba, a territorializar sus luchas dentro del Estado argentino, a través de la inclusión en las iniciativas de formulación de políticas y ciertas estructuras de gobierno. Estas lógicas mixtas de producción del hábitat permiten conocer y analizar las múltiples contradicciones en el camino por lograr ciudades más inclusivas y con mayor equidad.

Para ello, se ha elaborado un estudio de caso sobre la OBTA, bajo una modalidad de investigación descriptiva e interpretativa, que tiene como objeto central la descripción de los fenómenos a partir del acercamiento a la realidad en un periodo dado. Para ello se propone una aproximación metodológica cualitativa que abrevia en diferentes métodos de construcción de datos, basándonos en una muestra y saturación teórica. A raíz de cuatro estancias de investigación en la ciudad de San Salvador de Jujuy durante 2015 y 2016, realizamos observación participante y no participante en diferentes acciones y prácticas de la organización (laborales, educativas, de salud, culturales, asistenciales, políticas, organizativas) en diferentes barrios de vivienda construidos por la organización, especialmente en el barrio de la Tupac Amaru en Alto Comedero, también en la sede de la organización en el centro de la ciudad de San Salvador de Jujuy y durante acciones extraordinarias como asambleas y movilizaciones. Realizamos entrevistas, entrevistas en profundidad y/o conversacio-

nes informales –un total de 20 grabadas– a/con diversos miembros de la organización. También se apeló al relevamiento de fuentes secundarias, como periódicos locales, provinciales y regionales y material elaborado por la propia organización<sup>2</sup>. Se incluye el relato etnográfico de un evento observado que puede ilustrar de manera original un contexto de transición y amenaza, permitiendo desnudar muchas de las características y los condicionamientos del fenómeno a analizar.

### 3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

#### 3.1. La construcción de viviendas por parte de la OBTA: la ciudad de San Salvador de Jujuy y el “cantri” de la Tupac

La ciudad de San Salvador de Jujuy, ciudad capital de la provincia, con 231.229 habitantes, representa el 37.8% de la población de Jujuy, formando junto con las vecinas localidades de Palpalá y Yala un aglomerado (Gran San Salvador de Jujuy) de 278.336 habitantes (45.5% de la población provincial). Supone un centro de atracción de población por las esperanzas cifradas en torno a la obtención de empleo, posibilidades educativas, obtención de recursos estatales que no llegan a los diversos rincones de la provincia. Sin embargo, y tal

---

<sup>2</sup> Realice entrevistas, entrevistas en profundidad y/o conversaciones informales con presidentes de cooperativas de OBTA-San Salvador; responsables y delegados/as de copas de leche; asesores legislativos de FUYO (alianza electoral de la que participa la OBTA); director de instituciones educativas y asesor legislativo; responsable de área de administración; responsable de los talleres de formación profesional; responsables de área contable; trabajadores/as de las instituciones escolares (docentes y no docentes); abogados/as de la OBTA; miembros del grupo de género, trabajadores de la Sede de la OBTA. Realice observación participante y no participante de una asamblea general de la OBTA (de todas las sedes de la provincia, realizada en el edificio del colegio secundario y del terciario de la OBTA, SS de Jujuy); almuerzo en la sede de algunos de los delegados luego de la asamblea; movilización al Ministerio de tierras para reclamar la obtención de escrituras para las casas de la OBTA; reunión con funcionario del ministerio y comisión para llevar adelante las escrituras; realización de un relevamiento en el barrio alto comedero, visita casa por casa para conocer la situación y recopilar los documentos necesarios. También realicé observación participante de asamblea de delegados, SS de Jujuy; una jornada de trabajo en la obra de construcción del edificio de la escuela, Barrio Alto comedero, SS de Jujuy; jornada de entrega de mercadería, guardapolvos, calzado y “extra” en efectivo a todos los afiliados de capital de la OBTA, galpón recuperado, SS de Jujuy; radio abierta de radio Pachamama con intervenciones de campaña electoral, galpón recuperado, SS de Jujuy; sesión de la legislatura provincial, en la cual participaron 3 de los 4 diputados que tiene el partido Frente Unidos y Organizados (FUYO), Legislatura provincial en S. S. de Jujuy, sector de trabajo de los asesores de los bloques, junto con los asesores del bloque del FUYO; jornadas de campaña electoral; jornadas de trabajo en el terciario en la sede del OBTA en SS de Jujuy. El material secundario relevado incluyó la lectura de diverso material publicado por la OBTA (anuario 15 años, videos de difusión de sus trabajos y emprendimientos).

como se repite en casi todas las ciudades intermedias de Argentina, la posibilidad de acceder al suelo urbano y a la vivienda es una expectativa con enormes dificultades de realización.

Particularmente la ciudad de San Salvador de Jujuy puede concebirse como una “ciudad intermedia” que combina tres tendencias de división social del espacio urbano. La primera es una segregación de tipo centro-periferia: en la periferia los sectores socialmente más desfavorecidos, una segunda tendencia es la que ubica a dichos sectores en el sur, la división social norte-sur y la tercera tendencia es una división “diseminada”: dichas poblaciones ubicadas en los contornos de los lechos de los ríos, en zonas inundables y con escasos servicios urbanos. La combinación de estas tres tendencias define el orden socio-espacial de la ciudad, originando una ciudad dual, una ciudad espacialmente desigual, como tantas otras en la Argentina.

La urbanización de San Salvador se desarrolló de manera no planificada, se sancionaron diversos planes de urbanización que luego no fueron aplicados, o lo fueron de manera parcial. En 1996 se aprueba un código de planeamiento urbano, donde el Estado organiza la radicación de planes de viviendas fortaleciendo la tendencia hacia una ciudad dual. Para el sector norte se impide la alta concentración, obligando a la parcelación en lotes más extensos, mientras que en las zonas centro y sur se permite una menor superficie en los lotes y se otorgan normas más flexibles para la construcción. En suma, esta nueva normativa refuerza la desigualdad espacial ya imperante (García-Vargas, 2009).

A esta descripción consideramos necesario agregar el componente simbólico de la segregación: los trazos de división espaciales delinean asimismo fronteras sociales que son reforzadas por anatemas, estereotipos y adjetivos peyorativos a quienes pueblan esos sectores de la ciudad. A quienes pueblan la “otra” Jujuy, la Jujuy de los negros, los indios, los pobres, los villeros.

Este contexto de fuerte desigualdad urbana, asociada a una estructura social desigual, que asume en la provincia rasgos económicos, culturales y sociales, permite explicar la existencia de una demanda por el derecho a la ciudad, el derecho a habitar: en él se condensan reclamos y necesidades en torno a diversas dimensiones de la vida social. Considero que esta es la lectura mediante la cual la OBTA logra interpretar esa demanda, traduciéndola en acción colectiva organizada en asociación compleja con el rol estatal.

Sobre dicho escenario, la OBTA, se lanzó a la obtención de tierra urbana disponible para construir las primeras viviendas que fueron financiadas por el mencionado programa federal. Ocuparon un predio ubicado en el barrio Alto Comedero, en la parte “alta” de San Salvador, abandonado, sucio y con malas

condiciones de suelo. Luego de esa ocupación del espacio, se inició un proceso de territorialización, con un fuerte anclaje local y una identidad afectiva: “es nuestro barrio, nosotros lo hicimos, nosotros tenemos que defenderlo y cuidarlo”, “más de una vez nos han querido sacar, pero de ahí no nos mueve nadie, ese barrio lo hicimos nosotros”, o frases similares fueron habitualmente enunciadas por los entrevistados de la Tupac Amaru.

La organización pasó a controlar ese espacio, transformado en territorio. La Tupac Amaru construyó en dicho barrio casi 3000 viviendas y le comenzaron a llamar, y luego colocaron un cartel en su entrada con el lema: “Bienvenidos al “cantri” de la Tupac”. Era una urbanización con su perímetro claramente diferenciado, sus casas todas iguales (aunque con variadas refacciones y personalizaciones realizadas luego por sus dueños), en el interior del barrio se disponía de una escuela y guardería infantil, un polideportivo y un parque acuático (con la pileta más grande de todo el noroeste argentino), un Centro cultural (que incluía una sala de cine), un centro de salud, el Centro Modelo Integral de Rehabilitación (CEMIR), una fábrica textil, una de bloques, una de muebles de caño, una metalúrgica y otros emprendimientos. Todos espacios territorializados, construidos y gestionados por la organización cuyos miembros convivían y compartían sus espacios: la territorialidad no responde sólo a criterios funcionales, sino también, afectivos y simbólicos. La organización reconstruyó la vida social en ese territorio que devino en lugar, en espacio territorializado y vivido. (Hiernaux y Lindón, 2004).

Todo este desarrollo ha sido relatado en tiempo pasado, puesto que en la actualidad se encuentra en franco proceso de desmantelamiento.

El 25 de octubre de 2015 se realizaron las elecciones nacionales en Argentina, contienda en la que se elegía el presidente de la nación (que se definiría posteriormente en segunda vuelta entre los candidatos Mauricio Macri (Cambios) y Daniel Scioli (FPV), saliendo vencedor el primero) y algunos de los gobernadores provinciales en aquellas provincias que definieron no desdoblar las elecciones regionales. La provincia de Jujuy fue una de ellas y en dicha fecha obtuvo su victoria el hasta entonces senador provincial por la UCR y candidato del nuevo frente Cambios, Gerardo Morales, un histórico rival de Milagro Sala que había centrado su campaña electoral confrontando con ella y con la Tupac Amaru.

Este cambio de escenario, coronado con el triunfo de Mauricio Macri a nivel nacional en el ballottage realizado un mes después, significó el inicio de un proceso de aniquilamiento de la Tupac Amaru en Jujuy que, en relativamente poco tiempo, muestra resultados sorprendente y dolorosamente exitosos. El encarcelamiento de Milagro Sala, desde enero de 2016, junto con otros miem-



bros de la organización es el dato represivo más resonante que articula con el desmantelamiento de la red de trabajos, cooperativas y servicios que organizaba la Tupac.

Pero antes de que este desenlace fuera un hecho, me tocó relevar un conjunto de acciones decididas por la organización, luego de conocido el triunfo de Morales en el mes de octubre de 2015 que, considero, permite iluminar un entramado que da cuenta de la mixtura particular de producción de hábitat popular por parte de la OBTA en San Salvador de Jujuy.

Como ya se dijo, la Tupac operativizó la posibilidad de que un numeroso conjunto de familias pobres de Jujuy accediera a una vivienda en suelo urbano, pero este acceso no estuvo exento de las particularidades de esa gestión organizacional. Uno de los mayores inconvenientes que tuvo la Tupac, y que comparte con varias experiencias similares de urbanización popular, fue la normalización de los títulos de propiedad de las viviendas (Rodríguez et.al., 2007<sup>3</sup>). La modalidad mixta de funcionamiento de las cooperativas, a la que ya aludimos, tuvo similar correlato en una modalidad mixta de administración de las viviendas, sus adjudicaciones y regularizaciones dominiales. El Estado en su escala federal financiaba y adjudicaba el programa, pero el Estado en su escala provincial nunca agilizó la formalización dominial de dichas propiedades. De acuerdo a un informante calificado, empleado provincial con vinculación con la OBTA: “el Estado provincial se desentendió: dejó hacer, dejó que se arreglaran entre la Tupac y el Ministerio a nivel nacional”.

La nueva gestión de Morales llega al gobierno luego de una campaña centrada en la construcción de la Tupac Amaru como su principal enemigo político (Mouffe, 2009), en el acto de cierre de su campaña electoral 2015 lo reafirmó: “Se viene ese cambio, el gobierno del pueblo. El día domingo le quitamos el poder a Fellner y a Milagro y se lo devolvemos a los jujeños”<sup>4</sup>. Toda su campaña estuvo plagada de referencias a la organización y a su lideresa, entre las que resaltaba asiduamente la denuncia de la falta de otorgamiento de los títulos de propiedad a los habitantes de las casas construidas y adjudicadas por la Tupac, sindicado como una estrategia de coerción y sometimiento.

---

<sup>3</sup> En el estudio de Rodríguez et. al. (2007) sobre las cooperativas de construcción de viviendas populares, se resalta que la mayor parte de éstas se conciben como figuras transitorias, para la etapa de la ejecución de obras que luego transferirán en propiedad individual a los destinatarios de las viviendas. El caso del MOI, estudiado por los/las autores/as, es en este sentido disonante, ya que la cooperativa se concibe como figura permanente puesto que productores y destinatarios coinciden y se mantiene la propiedad colectiva en la etapa del habitar.

<sup>4</sup> Citado en web oficial del frente Cambia Jujuy, <http://www.cambiajujuy.com.ar/info.php?id=222>

Durante una estancia prolongada de trabajo de campo, realizada con posterioridad a dichas elecciones, pude palpar, sentir y escuchar un estado de desánimo y desaliento generalizado en la OBTA, especialmente acentuado entre sus dirigentes y cuadros medios. A dicho desaliento se le sumaba un profundo cansancio, producto de una agresiva e intensa campaña que para todos mis interlocutores fue claro que recayó exclusivamente en los hombros de la Tupac, siendo mínimo el aporte de las otras fuerzas políticas que constituyeron el frente para enfrentar a Morales, fundamentalmente el poderoso, y hasta entonces fuerza de gobierno, Partido Justicialista provincial. Esto pudo ser relevado durante una reunión realizada bajo la inquietud de sintetizar un primer balance del resultado de las elecciones. La misma se llevó a cabo el día 28 de octubre de 2015, de la que participaron un conjunto de delegados (pudiendo ser denominados como “cuadros medios” de la organización), referentes y personas de confianza de Milagro Sala, en la sede central de la OBTA, ubicada en pleno centro del casco urbano jujeño.

En dicha reunión se expresaron diferentes opiniones respecto a las fallas de la elección realizada, a la falta de compromiso y lealtad de algunos sectores y a la necesidad de reforzar la campaña de cara al ballottage que aún quedaba pendiente a nivel nacional entre los dos candidatos más votados para presidente de la nación. En este sentido, Milagro propone realizar una asamblea general al siguiente día, para que todos y todas puedan expresar su opinión, y agrega que es necesario llamar a todos los medios de comunicación para que vean que es una asamblea de verdad y no una fantochada y que ante todos ella va a poner a consideración su renuncia a la OBTA, a su banca de diputada y al recientemente logrado cargo de diputada del Parlasur: “si Morales quiere ir a por mí que venga y si yo soy un obstáculo para que la Tupac pueda seguir creciendo, entonces doy un paso al costado”.

Pero lo que me interesa particularmente recuperar, es que la primera propuesta concreta por parte de la OBTA ante el resultado de las elecciones fue el de intentar en tiempo récord lograr la escrituración de las casas de sus barrios, antes de que se efectivizara el cambio de gobierno provincial en el mes de diciembre de dicho año. Milagro propuso, e inmediatamente se aceptó, realizar en ese mismo momento una concentración en el Instituto de Viviendas y Urbanismo de Jujuy (IVUJ<sup>5</sup>, ubicado a pocas cuadras de la sede central de la OBTA) para reclamar la obtención de las escrituras de las casas construidas por la organización.

---

<sup>5</sup> El IVUJ es la entidad pública que gestiona los programas y políticas estatales en torno a la vivienda y los desarrollos urbanos en la provincia de Jujuy, luego del proceso de descentralización de las políticas estatales referidas a la vivienda y el hábitat social ya reseñado en el apartado 1.2.

### 3.2. ¡Vamos a exigir que se hagan cargo de nosotros!

La propuesta de realizar una concentración en el IVUJ se articula con varios elementos que considero centrales para comprender la manera mediante la cual la organización bajo estudio protagonizó durante años un proceso de desarrollo territorial de la ciudad, a partir de la construcción de barrios de viviendas sociales:

- 1) el reclamo frente al Estado en su escala provincial, quien, a pesar de haber estado durante los últimos años en manos del mismo partido con el que la OBTA se alió a nivel nacional, nunca aceptó sus relaciones en el nivel local (ni provincial ni municipal). Esta tensión escalar de la relación entre la Tupac y el Estado ya ha sido analizada en otros trabajos (Torres, 2016 y Moscovich, 2009) y considero que se mantuvo a lo largo del recorrido planteado por la Tupac, incluso en el último tramo cuando se efectivizó una alianza electoral, con Fellner (PJ) como candidato a gobernador.
- 2) la temporalidad de la dinámica militante de la OBTA que desde sus inicios se vio fuertemente marcada por la realización de tareas de impacto inmediato: atendiendo a problemáticas laborales, alimenticias, educativas, sanitarias, culturales, etc. Pero sin siempre lograr articular institucionalizaciones de dichas respuestas. Este peso de la “urgencia” por sobre el “proyecto”, aqueja a muchos de los movimientos y organizaciones de sectores populares que tienen necesidades básicas insatisfechas (Merklen, 2005).
- 3) la percepción de una amenaza inminente: se movilizaron convencidos de que el triunfo de Morales acarrearía dificultades y escollos para la sobrevivencia de la organización, aunque no considero que hayan sido previstos la envergadura, rapidez y contundencia del proceso de aniquilamiento que prontamente se desató. Esta situación es una de las posibles consecuencias del punto anterior: la organización objeto de un proceso de desterritorialización, producto de una deficiente institucionalización.

La oficina del IVUJ dista a solo tres cuadras de distancia de la sede de la Tupac, por lo que el grupo de personas que había estado discutiendo un primer balance del resultado electoral del pasado domingo, definió ir al Instituto a exigir una respuesta, en palabras de una de las delegadas: “Vayamos todos a Tierras. Vamos a exigir que se hagan cargo de nosotros, que nos den los títulos de propiedad; es su trabajo, no es nuestra culpa que ellos no lo hayan hecho, que se hagan cargo.” En esta última frase, se condensa la tensionada relación que supo articularse entre el gobierno provincial y la organización.

Todo el grupo se dirigió hasta el instituto caminando de a grupos por las angostas veredas del centro jujeño, sin cortar la calle, es decir, sin realizar propiamente una movilización callejera. Al llegar a la dirección del organismo, la mayoría permanecemos esperando en la entrada de autos que contiene la entrada principal al edificio, distribuidos en pequeños grupos y esperando a quienes ingresaron a la oficina para entrevistarse con algún/a funcionario/a responsable.

Finalmente ingresamos todos al hall central del edificio, que posee una superficie rectangular amplia; en el primer piso se ubican varias oficinas y el pasillo de acceso a las mismas en ese primer piso se encuentra descubierto, dando al hall de la planta baja. Cuando ingresamos todos, Milagro, junto con otras personas se encontraba conversando con el funcionario que atendió el reclamo en ese pasillo del primer piso, siendo una conversación escuchada por todos los presentes. En sus palabras se expresó el fundamento del reclamo, reseñando la falta de articulación que durante años tuvo el organismo con la situación del barrio de la Tupac para poder regularizar la situación dominial de las casas construidas y haciendo fuerte hincapié en que el próximo gobernador Morales va a “cobrarse” el trabajo realizado por ellos, queriendo ser él el que se saque la foto dando los títulos.

Se obtiene el compromiso de colaborar en todo lo posible para poder dar respuesta a esta demanda. El funcionario de rango intermedio se pone a disposición y, en ese mismo momento es conminado por Milagro a realizar una reunión de trabajo con una comisión de la OBTA para poder comenzar a poner en marcha el operativo para normalizar la situación. Dicha comisión la propone en ese mismo acto: sugiriendo ciertos referentes administrativos y políticos de la organización, fundamentalmente los pertenecientes a la Sede central. Rápidamente, se abandona el edificio con la urgencia de poner en marcha de manera inmediata esta posibilidad, por lo que la apenas creada comisión acuerda con el funcionario reunirse en una hora en la sede central de la OBTA para pasar en limpio los pasos a seguir.

Dicha reunión se realiza según lo pautado, estando presentes los referentes y responsables de la Tupac designados y la persona de la administración del IVUJ, esta última indica y explica los requerimientos en términos de documentación necesaria para poder dar inicio al trámite de acuerdo a la situación de cada familia: si ya fueron adjudicados por resolución y ya se encuentran pagando las cuotas de la casa; si fueron adjudicados por resolución, pero aún no comenzaron los pagos; si iniciaron el expediente, pero poseen la resolución pendiente; si no iniciaron el expediente y reúnen los requisitos para la adjudicación (que mencionamos en el siguiente apartado).

Aclara que cada situación supone la constatación de diferentes requerimientos administrativos, relevamiento de documentación y visitas domiciliarias verificadoras; lo más importante, concluye, es lograr obtener la resolución de adjudicación, que es el paso previo a la escrituración. Y para quienes ya poseen la resolución, avanzar en el “informe de venta” que explicita lo que esa familia ya pagó y resta aún pagar de su casa, dato que debe figurar en la escrituración. El funcionario manifiesta la total colaboración por su parte, pero aclara que la resolución debe ser firmada por el titular del organismo, que ese paso no depende de él. Antes de retirarse, propone enviar un instructivo para hacer circular a los vecinos y que se pueda informar de manera correcta cada uno de los pasos administrativos y sus requerimientos. Una de las presentes, no deja pasar la oportunidad para expresarle: “Muchos palos en la rueda nos han puesto, desde el principio...siempre”, aludiendo a la falta de articulación y respuesta por parte del gobierno provincial para agilizar la normalización en la titulación de las viviendas de la organización.

Una vez que el empleado del Instituto se retira, la comisión de trabajo se dispone a cotejar la información concentrada en la Sede, en enormes carpetas, catalogadas según las localidades y las etapas de construcción. Luego de varios intercambios, se llega a la conclusión que la organización no tenía un registro exhaustivo de la situación de las familias de todas las etapas de construcción y menos aún de su actualización, por lo que no es posible cumplir los requisitos solicitados por el IVUJ, sin la realización de un operativo de relevamiento, “pasando casa por casa y solicitando que todos hagan llegar los comprobantes necesarios para cada uno de los casos”, según concluyó una de las referentes en la reunión.

Este relevamiento en el caso del barrio Alto Comedero, fue llevado a cabo al día siguiente por la tarde, luego de realizada la asamblea general, decidida en la reunión del día previo, en el patio del edificio del Colegio Olga Arédez, ubicado frente a la Sede Central. Dicho relevamiento supuso un recorrido casa por casa, entregando un papelito donde se le pedía a quien en ese momento se encontraba en la casa que acercara de manera urgente a la escuela del barrio la siguiente documentación: copia de los DNI y CUILS del titular y co-titular de la casa; documentación que acredite el estado civil y copia de la resolución de adjudicación, si es que la posee. Algunos se quejaban de que habían llevado esos papeles más de una vez, pero en general la respuesta era la de tratar de cumplir, llevando lo solicitado diligentemente. Pude presenciar el recorrido de uno de los grupos (divididos por etapas de construcción) casa por casa y comprobar la gran heterogeneidad que caracterizaba este enorme barrio de casi 3000 viviendas: muchos vinculados a la OBTA, pero muchos otros con trabajos, actividades y desarrollo de sus vidas cotidianas por fuera de la organización.

En cuanto se comenzó a concentrar la documentación de todos los que iban acercándose a la escuela con sus papeles, pudo comprobarse rápidamente que la gran mayoría de los casos no contaba con la resolución de adjudicación y no siempre se reunían los requisitos formales para poder ser adjudicatario. Si bien el objetivo del trabajo merecía el esfuerzo, la empresa no era nada sencilla y los tiempos eran demasiado ajustados.

El lapso de un mes que restaba para el cambio de gobierno no fue suficiente, como era de esperarse, para que el proceso de formalización de la tenencia de miles de casas, que llevaba más de 10 años de dilación, se completara.

Sin embargo, consideramos que este intento, casi desesperado, por ponerle nombre y apellido al proceso de construcción de viviendas de manera colectiva y autogestionada, se activó como respuesta ante una amenaza y una constatación: la amenaza de la etapa del “revanchismo” político que se podía prever y la constatación de las consecuencias de la falta de articulación con el Estado y el partido del mismo color político, en su escala provincial. ¿Podemos traducir esta situación en términos de carencia de institucionalización formal del movimiento, de sus prácticas, sus herramientas, en fin, del territorio urbano producido? Sin dudas, nos da la pauta de una modalidad informal de acceso al hábitat.

Otro elemento que emerge de este proceso, y confirma lo evidenciado en similares experiencias de asentamientos y urbanizaciones informales, es la aspiración hegemónica a la propiedad privada individual (Van Gelder, 2009<sup>6</sup>). Los dictámenes de los dogmas liberales, una vez más, se comprueban firmemente enraizados en nuestros sentidos comunes en torno a la resolución de nuestras vidas. En este caso, la formalización de un proceso de asentamiento con la consiguiente traducción en un título con nombre y apellido sigue siendo el horizonte anhelado, aún en procesos de autoconstrucción, organización colectiva y politización comprometida con el territorio, en este caso barrial.

Por otro lado, es notable como el organismo de gobierno, pasa a expresar el nuevo clima político. La coyuntura del cambio de partido gobernante en 2016 originó una reformulación del perfil del Instituto de Vivienda y Urbanismo de Jujuy que se expresa en su discurso institucional oficial:

Con el propósito de ordenar el trabajo y transparentar procedimientos, y ante el conocimiento de miles de situaciones de ocupación irregular de la vivien-

---

<sup>6</sup> De acuerdo a Van Gelder (2009) la obtención del título de propiedad es muy valorada por las familias residentes en asentamientos irregulares en su caso de estudio el barrio El Tala (Florencio Varela, Buenos Aires), esgrimiendo diversos argumentos: la seguridad de la tenencia, el deseo de ser reconocidos como ciudadanos plenos, el status social con el que se correlaciona y la posibilidad de dejarles algo seguro a sus hijos.

da en toda la provincia, en enero de 2016 y hasta el 29 de abril, la nueva gestión del IVUJ implementa el Programa “Que tu Hogar sea tu Casa. Relevamiento de Datos Familiares de Poseedores o Tenedores de Viviendas sin resolución de adjudicación” (...) tiene como objetivo principal relevar información y documentación de los grupos familiares que habían accedido a viviendas durante gestiones anteriores, en mayor medida sin intervención previa del IVUJ, en algunos casos habían ocupado las mismas; en otros las cooperativas habían dispuesto su “adjudicación”, ya que al haberse asignado la obra de construcción de viviendas a las cooperativas, también habían podido “adjudicar” viviendas, facultad que sólo tienen los Institutos de vivienda del país. (...) Ahora el estado provincial, a través de sus organismos correspondientes, trabaja en recuperar el rol y función para los que fueron creados, garantizando la legalidad de procedimientos y regularizando el acceso a la vivienda iniciando con el primer paso, el otorgamiento de resoluciones de adjudicación en el caso que corresponda, para finalmente llegar a la escritura haciendo dueños a quienes viven en cada casa.<sup>7</sup>

Se busca enfáticamente distinguir la nueva gestión de las prácticas de la gestión anterior, haciendo especial foco en el rol de las cooperativas, las cuales, de acuerdo a este relato oficial, se adjudicaron atribuciones que no correspondían a su incumbencia, denunciando que no respetaban las normativas, ni los agentes estatales correspondientes para ejecutarlas. El posicionamiento, el discurso y la línea argumental que se deduce de estos párrafos condice ajustadamente con el nuevo discurso y postulados legitimadores de la nueva gestión del gobierno de la alianza Cambiemos en el país: autoproclamados defensores de una modernización y racionalización de las instituciones republicanas y del rol del Estado como agente de intervención ajustado a derecho, muchas veces incorporado en el discurso, pero no tanto en las prácticas efectivas. Puede esperarse que, nuevamente sea la lógica del Estado la que prime de manera exclusiva en los procesos de urbanización popular, con la consiguiente ralentización y poca efectividad con la que se asocia su desempeño en la provincia.

#### 4. CONCLUSIONES.

##### 4.1. Políticas estatales y entramado organizacional: tensiones escalares

La territorialización del capital significa la desterritorialización de los sectores populares históricamente postergados en Jujuy y particularmente marginados del sistema social durante los años “duros” del neoliberalismo en nuestro país.

---

<sup>7</sup> Sitio web IVUJ, disponible en <http://ivuj.gob.ar/index.php/2016-05-16-11-41-25/2016-05-23-22-38-15/single-article-2> (fecha de consulta 11/11/2016)

Estos procesos no son lineales ni separados, y contienen una contradicción, porque en la territorialización de una está incorporada la producción y reproducción de la otra. Podemos retomar a Lefebvre, y señalar que los sectores desprotegidos o subalternos se territorializan fundamentalmente mediante el proceso de apropiación del espacio, y no tanto a través del proceso de dominación, implicando la construcción de espacios vividos, con una carga simbólica y vivencial muy presente y determinante. Los barrios de viviendas de la Tupac pueden ser entendidos como espacios apropiados y dominados, pero con cierta preeminencia del primer adjetivo sobre el segundo.

El Estado, entendido como un espacio de relaciones sociales complejas y contradictorias, atravesado por intencionalidades opuestas que deben ser “suturadas” provisoriamente en orientaciones específicas, interviene en dichos procesos de territorialización y desterritorialización con una poderosa fuerza. Las acciones y omisiones del Estado provincial en Jujuy protagonizadas fundamentalmente durante el neoliberalismo, al no articular políticas públicas para atender la necesidad de los sectores más vulnerables y desprotegidos ante el mercado laboral e inmobiliario, abonaron el camino para la desterritorialización de los sectores populares del suelo urbano de San Salvador de Jujuy, cuyo síntoma más evidente es el déficit habitacional.

Ante dicho escenario, las prácticas de territorialización de la Tupac bajo la forma de construcción de barrios de viviendas planificados y habitados por la organización supone, por un lado, su conformación como movimiento socioterritorial (Fernandes, 2005) y, por otro, una relación de tensión con el Estado provincial y de coordinación y dependencia del Estado nacional. Esta tensión escalar no puede explicarse por distinciones ideológicas, puesto que ambas escalas de gobierno pertenecían al mismo color político, el peronismo en el Frente Para la Victoria (FPV); sino por las lógicas de disputas de poder que son las que, a su vez, nos permiten comprender porque la OBTA se transforma en un actor urbano de importancia: al disputar la forma de habitar (y vivir) el suelo urbano, se disputa poder político. Porque la ciudad es un fenómeno social de importancia en tanto eslabón del desarrollo del capital para ubicar sus excedentes y capitalizarlos y, entonces, deviene en tramas de dominación social y política.

Se disputa el proyecto sobre el que se basa la reproducción del modelo urbano, vis a vis el proyecto social y político: la ciudad como bien de cambio, como mercancía o la ciudad como bien de uso, como valor. Cada proyecto dispone de horizontes y estrategias diferentes y, al tener que convivir luego del triunfo de uno u otro en un mismo territorio, es como se explica la tensión y conflicto a nivel local, frente a la coordinación y alianza a nivel federal.



La lógica de la necesidad fue la lógica predominante en el proceso de asentamiento de la Tupac Amaru en el barrio Alto Comedero de Jujuy: familias que no podían acceder a la vivienda a través de la lógica del mercado por tratarse de individuos sin trabajo o con bajos ingresos, ni a través de la lógica del Estado (camino plagado de requisitos y larguísimos listados de espera para poder ser adjudicatarios de una vivienda).

Como ya señalamos, la lógica del Estado no estuvo ausente. El Estado fue la principal fuente de financiación del proceso de autoconstrucción de viviendas, sólo que “el” Estado acciona fragmentado en, al menos, dos caras diferenciadas de acuerdo a su escala: el Estado a nivel nacional y el Estado a nivel provincial.

Esto involucra directamente las acciones gubernamentales emanadas de las correlaciones de fuerza que priman en cada espacio político: mientras la OBTA fue una de las organizaciones que se plegó al entramado de alianzas sociales construido por el gobierno nacional (Boyanovsky Bazán, 2010), en tanto actor político local suponía una disputa permanente ante el gobierno provincial en la puja por el control de recursos, la relación con el gobierno nacional y la definición de la agenda política provincial. Esta situación traducida en las políticas públicas habitacionales supuso que la intervención del organismo provincial, el IVUJ, durante los años del kirchnerismo y de crecimiento de la urbanización protagonizado por la Tupac, fuera absolutamente marginal. Desde ese lugar de pasividad, funcionó como mero “puente” burocrático entre el financiamiento federal de las obras y la ejecución de la OBTA, pero no avanzó en resolver la formalización de la titulación de las viviendas que se sumaban de a centenares en pocos años en toda la provincia y especialmente en San Salvador de Jujuy.

Por otro lado, si bien las fuentes de financiamiento provinieron de los programas estatales, la resolución de los terrenos en los cuales desarrollar las construcciones, la organización, gestión y ejecución de las obras estuvo enteramente en manos de la organización social. La primera cuestión es, sin dudas, la más controversial puesto que combina la apropiación informal de suelo urbano a través de una ocupación sin titularización de los terrenos con la construcción sancionada legalmente a través de mecanismos de financiamiento, inspecciones de avance de obra y demás mecanismos de control estatal mediante.

Las experiencias como la protagonizada por la OBTA surgieron en una coyuntura histórica en la que las organizaciones sociales identificaron explícitamente el territorio como una estrategia central para la supervivencia, a través de redes de ayuda mutua y solidaridad, y acciones de movilización y resistencia. Consideramos que el estudio de caso funciona como espejo donde pueden reflejarse otras experiencias de organizaciones sociales que llevan adelante

acciones de intervención y transformación del hábitat. Si bien la replicabilidad de la experiencia es discutible, puesto que las condiciones sociales, políticas y económicas que explican el desarrollo particular son irreproducibles, consideramos que el esquema analítico propuesto permite integrar la preocupación por las lógicas intervinientes en la producción del suelo urbano con un análisis territorial de la acción colectiva y los movimientos sociales.

Podemos concluir, entonces, que una modalidad específica de construcción de hábitat popular en contextos de profunda desigualdad y alta marginación social es la que permite combinar, de manera paradójica, un proceso de urbanización informal y formal a la vez, planteando una combinación mixturada de la lógica de la necesidad y la lógica estatal. Quedan pendientes análisis que permitan comparar procesos similares en otras localizaciones que ayuden a comprender caminos diferenciales de construcción de las ciudades en América Latina, habilitando reflexiones en torno a escenarios de apertura, formas más equitativas, aunque no exenta de dificultades y contradicciones, que garanticen el acceso a las ciudades como un derecho de todos y todas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abramo, P. (2003). "La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal". *Revista Ciudad y Territorio: Estudios territoriales*, N° 136-137, pp. 273-294.
- Aramayo, C. (2009). *Jujuy en el bicentenario. Contexto e historia de luchas*. Buenos Aires, Editorial Ágora.
- Borio, G, Pozzi, F. y Roggero G. (2004) "La coinvestigación como acción política" en Malo, M. (coord.). *Nociones comunes. Experiencias y ensayos entre investigación y militancia*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Boyánovsky Bazán, C. (2010), *El aluvión. Del piquete al gobierno: los movimientos sociales y el kirchnerismo*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Canestraro, M. (2016). "Sobre el derecho a la ciudad y el acceso al suelo urbano. Reflexiones a partir de intervenciones estatales recientes (Mar del Plata, 2012-2015)". *Revista Estudios Socioterritoriales*, N° 20, p. 57-74.
- Castells, M. (1986) *La ciudad y las masas. Sociología de los movimientos sociales urbanos*, Madrid: Alianza.
- Clichevsky, N. (2003). *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. Documento CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, (75), diciembre.
- Fernandes Mançano, B. (2005) "Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais". *OSAL* N° 16, pp. 273-283.
- Golovanevsky, L. y Sala, G. (2003) "El programa trabajar en Jujuy: una mirada posible". *Población & Sociedad* [en línea], N° 10-11, 5-39.

- Hale, C. (2006) "Activist Research versus Cultural Critique: Indigenous Land Rights and the contradictions of Politically Engaged Anthropology". *Cultural Anthropology*, vol. 21, issue 1, pp. 96-120.
- Harvey, D. (2008). "El derecho a la ciudad". *New Left Review* 53, pp. 23-39. Disponible en <http://newleftreview.es/53>, fecha de consulta: 02/03/2015.
- Hiernaux, D. y Lindón, A. (2004) "Desterritorialización y reterritorialización metropolitana: la ciudad de México". *Documents d'Anàlisi Geogràfica* N° 44, pp. 71-88.
- Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.
- Martínez, E. (1995). *Estudio sobre el espacio social*. España: Universidad de Alicante.
- Massey, D. (2005). *For space*. Londres: Sage.
- Massey, D. (2005b) "La filosofía y la política de la espacialidad". En L. Arfuch (comp.), *Pensar este tiempo. Espacios, afectos, pertenencias*. Buenos Aires: Paidós, 101-127.
- Merklen, D. (2005) *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires: Gorla.
- Moscovich L. (2009). "Fronteras entre la participación y la política. Estudio de las relaciones entre los gobiernos subnacionales y las organizaciones sociales con financiamiento federal en la Argentina.", *XXI Congreso Internacional de Ciencia Política*, Santiago de Chile.
- Mouffe, Ch. (2009). *El retorno de lo político*. Barcelona: Paidós.
- Organización Barrial Tupac Amaru (OBTA). (2014). *Anuario "Nuestros 15 años"*. Jujuy: OBTA.
- Prévôt-Schapiro, M. y Velut, S. (2016). "El sistema urbano y la metropolización". En G. Kessler (comp.), *La sociedad argentina hoy*. Buenos Aires: Siglo XXI, 61-84.
- Rodríguez, M. C. et.al. (2008). *Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros*. Buenos Aires: IIGG.
- Sehtman, A. (2009) "En construcción. Reconocimiento estatal y ejercicio social del derecho al hábitat en una villa de la Ciudad de Buenos Aires". En G. Delamata (comp.), *Movilizaciones sociales: ¿Nuevas ciudadanías?*, Buenos Aires: Biblos.
- Van Gelder, J. (2009) "Assessing fit: Perceptions of informality and expectations of legality". Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Torres (2016). "Henri Lefebvre y el espacio social. Aportes para analizar procesos de institucionalización de movimientos sociales en América Latina – La Organización Barrial Tupac Amaru (Jujuy-Argentina)". *Sociologías*, año 18, no 43, p. 240-270.

**FERNANDA VALERIA TORRES** es Licenciada en Sociología y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET, Argentina) y profesora adjunta ordinaria de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE) de la UNLP. Integrante del Centro de Estudios Sociohistóricos (CISH) del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS) de CONICET/UNLP.  
[orcid.org/0000-0002-2046-0974](https://orcid.org/0000-0002-2046-0974)

Recibido: 28-12-2017

Aceptado: 11-07-2018